

Fuentes jurídicas y de financiación de la responsabilidad de las alcaldías en materia de alimentación de las PPL en Centros de Detención Transitoria



Asocapitales

Luis Alejandro Fúneme presidente Asocapitales

Alcalde de Tunja

Luz María Zapata Zapata

Directora Ejecutiva

Equipo Técnico Asocapitales

Carlos Medina Ramírez

Director Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Luis Fernando Villota Quiñones

Director del Área de Estudios

Daniel Antonio Espitia Hernández

Asesor Finanzas Territoriales y Hacienda Pública, Área de Estudios

Laura Maritza Posada Gómez

Profesional de apoyo, Dirección de Estudios

Hernán Alexander Ramírez Rodríguez

Consultor Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Lina María Chaparro M.

Comunicaciones

David Colmenares Cifuentes

Diseño Gráfico

El presente documento expone las principales fuentes jurídicas y posibles fuentes de financiación para atender la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria, teniendo en cuenta a la necesidad de apropiación presupuestal por parte de las entidades territoriales para atender ese servicio, teniendo en cuenta el anuncio de la USPEC de suspender esa prestación en las salas de detenidos de la Policía y las URIs por falta de competencia, escenario en el que a partir del diálogo sostenido con el Gobierno Nacional se logró la prórroga de los contratos hasta el 31 de octubre de 2023 en los lugares que se viene prestando por parte de esa entidad, así como la radicación de un proyecto de ley que daría competencia a la USPEC para atender dicha obligación de forma transitoria; pero que en todo caso se requeriría de apropiación presupuestal para prestar la alimentación de las personas privadas de la libertad en dichos lugares por parte de las entidades territoriales durante el año 2024 de conformidad a lo ordenado en el resuelve sexto de la sentencia SU-122 de 2022 de la H. Corte Constitucional, en el que se dispone que las alcaldías y gobernaciones son las responsables de esa prestación.

Fuente jurídica de la obligación de prestar alimentación en a las personas privadas de la libertad

La base de la discusión jurídica de la obligación de las entidades territoriales frente a las personas privadas de la libertad es el artículo 17 de la ley 65 de 1993 en el que se dispone las responsabilidades de las alcaldías y gobernaciones en materia carcelaria, así como la obligación de incluir en el presupuesto las partidas para tal finalidad, al siguiente tenor:

“ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario”. (Negrillas y subrayado fuera de texto)

Al respecto, la Corte Constitucional y las entidades de control se han pronunciado en diferentes momentos frente al alcance de dicha norma indicando que las alcaldías y gobernaciones son responsables de las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento intramural.

En materia de alimentación en los centros de detención transitoria la Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022, mediante la cual declaro la extensión del estado de cosas inconstitucional de las prisiones a los centros de detención transitoria, ha ordenado al tenor del resuelve sexto que:

“las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad” (Negrillas fuera de texto)

Cita que permite evidenciar que las obligaciones no se limitan a la alimentación de las personas privadas de la libertad, sino que la el Alto Tribunal Constitucional en el marco de las medidas a corto plazo impartió órdenes tendientes a la prestación de diferentes bienes y servicios a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria.

Las medidas adoptadas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022 no se agotan en la citada orden, dado que, además dispone de medidas al mediano y largo plazo, contemplando que en año y medio las entidades territoriales deben construir espacios temporales de reclusión para trasladar ahí a las personas reclusas en los centros de detención transitoria¹, así como adoptar medidas, junto al Gobierno Nacional para tener la infraestructura carcelaria que se requiere en el término de seis (6) años para atender a la población privada de la libertad. Para tal objeto la Corte Constitucional adoptó órdenes como que: “en el término máximo de un (1) año, contado a partir de la notificación de la presente providencia, todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y las capitales de departamento, establezcan una planeación de fuentes de financiación de gastos que incluya el aumento de cupos a favor de la población procesada (bajo detención preventiva)”².

Este pronunciamiento de la Corte Constitucional, aunque es el más reciente, no ha sido el único, pues se evidencia que en el Auto 110 de 2020 dispuso al tenor del resuelve tercero que:

“las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción estaciones, subestaciones de policía, URI y otros espacios destinados a la detención preventiva que, dentro de los ocho (08) días calendario siguientes a la notificación de este Auto, garanticen que las personas privadas de la libertad que se encuentran en estos lugares (i) puedan acceder a servicios sanitarios, incluidos productos de aseo tales como jabón y gel antibacterial, para el lavado de sus manos como medida preventiva para el contagio del COVID-19; (ii) accedan al servicio de agua potable de manera permanente y (iii) se les suministre la alimentación diaria y permanente con el componente nutricional requerido según los estándares aplicados por la USPEC, entidad que tendrá que facilitar la información necesaria a fin de dar cumplimiento a este numeral”.

¹ Véase: Corte Constitucional, sentencia SU-122 de 2022. Resuelve séptimo: “Luego de cumplir con los traslados de las órdenes anteriores, en caso de que la situación de hacinamiento continúe en las inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, y unidades de reacción inmediata y lugares similares, o exista población procesada dentro de aquellos espacios, ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción los mencionados espacios a cargo de la Policía Nacional y/o de la Fiscalía General de la Nación que, en el término máximo de un (1) año y medio siguiente a la notificación de esta providencia, dispongan de inmuebles, bien sea que estén bajo su dominio o a través del perfeccionamiento de contratos como el comodato o el arrendamiento, que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para trasladar temporalmente a personas reclusas en los denominados centros de detención transitoria y disminuir el hacinamiento”.

² Corte Constitucional, sentencia SU-122 de 2022. Resuelve Decimoquinto

Adicionalmente, se evidencia que la Corte Constitucional ha insistido en diferentes oportunidades frente a la responsabilidad de las entidades territoriales con el Sistema Penitenciario y Carcelario. Es así que en la sentencia T-153 de 1998, mediante la que se declaró el primer estado de cosas inconstitucional en las prisiones del país, se ordenó en el resuelve décimo: ***“ORDENAR a los gobernadores y alcaldes, y a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales que tomen las medidas necesarias para cumplir con su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios”*** (Negrilla y subrayado fuera de texto). En ese sentido, esa Corporación en la sentencia T-762 de 2013 señaló que uno de los problemas estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario es la falta de articulación entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

Esta situación no ha sido ajena a otras instituciones como la Procuraduría General de la Nación, institución que mediante la Circular 001 de 2023 de la Procuraduría Delegada Con Funciones Mixtas 1 Para La Defensa De Los Derechos Humanos, a partir de los fundamentos jurídicos acá ya presentados, entre otros, solicitó a las alcaldías y gobernaciones informar la manera como se va a garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo en el documento denominado “Informe Especial de Advertencia Frente al Suministro de Alimentación en Centros de Detención Transitoria” de junio de 2023 adoptó como recomendación a las entidades territoriales:

“Adelantar de manera urgente y prioritaria, las gestiones que sean necesarias para garantizar la prestación del servicio de alimentación de las personas en calidad de sindicadas que se encuentran en estaciones de policía, subestaciones, unidades de reacción inmediata y unidades tácticas militares, priorizando aquellas en donde la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC- ha venido suministrando el servicio. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 17,18 y 19 de la Ley 65 de 1993 y lo ordenado por la Corte Constitucional en el numeral sexto de la parte resolutive de la sentencia SU – 122 de 2022”.

Por ende, debe tenerse en cuenta que las entidades territoriales tienen diferentes obligaciones legales y judiciales que frente a las personas privadas de la libertad y que para su cumplimiento deben contemplarse las partidas presupuestales necesarias para atender temas relacionados con infraestructura y funcionamiento carcelario y de espacios temporales de reclusión; convenios con el Inpec, y demás derivados de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 65 de 1993 y 76.6 de la Ley 715 de 2001, así como las órdenes de la sentencia SU- 122 de 2022.

Alcance de la alimentación de las personas privadas de la libertad

Sobre la prestación de alimentos de a las personas privadas de la libertad la H. Corte Constitucional en la sentencia T-714 de 1996 anotó que: “[...] dado que la persona privada de la libertad no puede procurarse por sí misma una alimentación balanceada, que corresponda, en calidad y cantidad, a los mínimos exigidos para satisfacer sus necesidades nutricionales y que ello es necesario para garantizar el mínimo vital del recluso, corresponde a la administración, el deber de suministrar, en las condiciones descritas, la alimentación. El incumplimiento de este deber constituye, en casos en los cuales se afecta la satisfacción de las necesidades vitales mínimas, una violación del derecho fundamental a la integridad personal y a la vida (C.P. art. 11) de la persona reclusa”.

Al respecto, La Corte Constitucional en sentencias como la T-388 de 2013 y T-762 de 2015 ha reconocido en materia de alimentación las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas-Reglas Nelson

Mandela-, en las que se establece en la regla 25 que: “Todo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas.”

Ahora bien, la Corte Constitucional se ha encargado de señalar en sentencias como la T-762 de 2015 y T-388 de 2013 que se debe garantizar la calidad y suficiencia de la alimentación, así como que debe ser prestada en horarios que se ajusten a los del común de la sociedad. En ese sentido, el artículo 67 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 49 de la Ley 1709 de 2014, establece que: “Los alimentos deben ser de tal calidad y cantidad que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad. La alimentación será suministrada en buenas condiciones de higiene y presentación”.

Fuentes de financiación de la alimentación de las personas privadas de la libertad en salas de detenidos

En el presente acápite se abordan las fuentes de financiación con las que pueden contar las alcaldías para la prestación del servicio de alimentación de las personas privadas de la libertad en las salas de detenidos de las instalaciones de la Policía Nacional y Unidades de Reacción Inmediata del país, situación frente a la que debe señalarse que de conformidad a lo previsto por la H. Corte Constitucional deben concurrir las gobernaciones en su cumplimiento.

Al respecto, la Ley 1955 de 2019 en su artículo 133 autorizó la creación de los fondos para infraestructura carcelaria con recursos de la **contribución de obra pública y las tasas y sobretasas de seguridad**. En lo que respecta a la tasa y sobretasa de seguridad hay que advertir que la H. Corte Constitucional en la sentencia C-101 de 2022 fechada 17 de marzo de 2022 advirtió la inconstitucionalidad diferida ésta, para lo que le dio dos periodos legislativos al Congreso de la República para reglamente el hecho generador de la misma. Situación que el legislador en cumplimiento de la sentencia en cita abordó en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, en el que se determinó que el hecho generador para los entes territoriales sería el mismo del que estaban recaudando a la fecha de entrada en vigencia de la ley 2272.

La Ley 715 de 2001, en su artículo 76, señala que, “además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, **con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos**, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: (...) 76.6. En materia de centros de reclusión. Los municipios en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, podrán apoyar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.”

Conforme lo anterior, para financiar las competencias que les correspondan en materia carcelaria, los municipios y distritos podrán utilizar: Los recursos de los fondos de infraestructura carcelaria, los recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones, sus demás recursos propios de libre destinación. Los recursos del balance, podrán ser utilizados para la mencionada competencia en tanto correspondan a gastos de inversión, al igual que los recursos del crédito. Recursos del sistema general de regalías, conforme su regulación.

Finalmente, se recomienda avanzar en la discusión articulación con las gobernaciones para atender la prestación de los servicios de alimentación en los centros de detención transitoria, teniendo en cuenta que éstas son responsables de dicha obligación, teniendo en cuenta que el resuelve sexto de la sentencia SU-122 de 2022 imparte la obligación a las entidades territoriales, sin distinguir entre las alcaldías y las gobernaciones.



www.asocapitales.co

